



TAMPEREEN TEKNILLINEN YLIOPISTO
TAMPERE UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

JUHANA POLOJÄRVI
PYÖRÄILYN EDISTÄMISOHJELMAT SUOMALAISSA
KAUPUNGEISSA
Kandidaatintyö

Tarkastaja: Markus Pöllänen

TIIVISTELMÄ

Juhana Polojärvi: Pyöräilyn edistämishjelmat suomalaisissa kaupungeissa
(Cycling promotion programs in Finnish cities)

Tampereen teknillinen yliopisto

Kandidaatintyö, 22 sivua

Tammikuu 2018

Rakennustekniikan kandidaatin tutkinto-ohjelma

Pääaine: Yhdyskuntatekniikka: Liikenne- ja kuljetusjärjestelmät

Tarkastaja: lehtori Markus Pöllänen

Avainsanat: pyöräily, edistäminen, ohjelma, strategia, Suomi, kaupunki

Pyöräilyn edistämiseen on monissa Suomen kaupungeissa alettu panostaa pyöräilyn monien hyötyjen vuoksi. Näiden edistämishankkeiden linjaamiseksi onkin tehty niin valtakunnallisia kuin kuntakohtaisia edistämishjelmia ja -strategioita, joilla luodaan lähtökohdat liikennejärjestelmän kehittämiseksi pyöräilijäystävällisempään suuntaan. Tämän kandidaatintyön tavoitteena oli tehdä kirjallisuustutkimus siitä, millaisia toimenpiteitä ja tavoitteita suomalaisissa ohjelmissa ja strategioissa on esitetty, vertailla näitä julkaisuja toisiinsa sekä lyhyesti taustoittaa pyöräilyn edistämistä niin valtio- kuin kaupunkitasolla.

Työn aineisto koostuu kolmen suurimman suomalaisen kaupungin (Helsinki, Vantaa ja Espoo) ja kahden kaupunkiseudun (Tampere ja Oulu) pyöräilyedistämishjelmista. Lisäksi tehtiin vertaileva analyysi, kuinka nämä kaupunkitason ohjelmat toteuttavat Suomen valtakunnallista pyöräilyn toimenpidesuunnitelmaa ja strategiaa. Vertailua ja analyysia taustoitettiin kirjallisuustutkimuksella edistämishjelmista. Tutkimus on kvalitatiivinen, vaikkakin myös toimenpiteiden määriä vertailtiin.

Selvityksen ja vertailun perusteella tarkastellut edistämishjelmat sisältävät monipuolisesti tavoitteita ja toimenpiteitä, joten ne ovat sisällöltään varsin laajoja sekä kattavia, mutta jokseenkin samankaltaisia julkaisuja. Ohjelmissa ei myöskään havaittu kovin merkittäviä puutteita. Vertailu valtakunnalliseen toimenpidesuunnitelmaan osoitti kaupunkitason ohjelmien sisältävän suuren osan kunnille esitetyistä toimenpiteistä, joten niiltä osin ne toteuttavat hyvin valtakunnallisia linjauksia.

Päätelmissä kyseenalaistetaan kaupunkien omien yleisluontoisten edistämishjelmien tarpeellisuus lähinnä julkishallinnon resurssien kannalta, sillä ohjelmien sisällöt ovat suurelta osin hyvin samankaltaisia ja osittain myös samojen konsulttien tuottamia. Lisäksi kaupunkitason edistämishjelmien mahdolliseksi puutteeksi tunnistettiin niiden sitomattomuus päätöksenteossa ja suunnittelussa. Jatkotutkimusehdotukseksi esitetäänkin selvitystä edistämishjelmien vaikutuksista sekä sitovuudesta päätöksenteossa.

ALKUSANAT

Tämä kandidaatintyö on tehty Tampereen teknillisessä yliopistossa yhdyskuntatekniikan liikenne- ja kuljetusjärjestelmät -pääaineen opinnäytetyönä. Aiheen valintaan vaikutti oma kiinnostukseni pyöräilyyn ja siihen liittyvät erilaiset käytännön ratkaisut. Pyöräilyä edistetään tällä hetkellä monissa Suomen kaupungeissa ja halusin tutustua aiheeseen tarkemmin käymällä läpi kaupunkien edistämishojelmia, joita näytti olevan jo useilla kaupungeilla ja kaupunkiseuduilla. Työ opetti paljon siitä, miten laaja ja kompleksinen koko aihealue lopulta on ja myös sitä, mitä tätäkin työtä laajemmat projektit tulevat vielä vaatimaan.

Haluan kiittää työtä ohjanneita Markus Pöllästä sekä Ruut Haapamäkeä, jotka kannustivat ja antoivat rakentavaa palautetta työn eri vaiheissa.

Tampereella, 22.1.2018

Juhana Polojärvi

SISÄLLYSLUETTELO

1.	JOHDANTO	1
1.1	Työn tavoite ja rajausta.....	1
1.2	Tutkimusmenetelmä ja työn rakenne	2
2.	PYÖRÄILYN EDISTÄMISSTRATEGIAT	3
2.1	Valtakunnalliset tavoitteet ja strategiat	3
2.2	Kaupunkitason edistämishjelmat	4
3.	PYÖRÄILYN EDISTÄMINEN SUOMESSA.....	6
3.1	Valtakunnallinen strategia ja toimenpidesuunnitelma	6
3.2	Suurimpien kaupunkien edistämishjelmat	8
4.	KAUPUNKIEN EDISTÄMISOHJELMIEN VERTAILU	13
4.1	Ohjelmat valtakunnallisen strategian ja toimenpidesuunnitelman näkökulmasta.....	14
4.2	Kaupunkien välinen vertailu	16
4.3	Ohjelmien puutteita ja rajoituksia	17
5.	PÄÄTELMÄT	19
	LÄHTEET	21

1. JOHDANTO

Pyöräilyn suosio Suomen suurimmissa kaupungeissa on ollut hienoisessa kasvussa 2000-luvun alun aikana, mutta valtakunnallisesti pyöräilyn osuus kokonaismatkaluvusta on laskenut edelleen (Liikennevirasto 2016). Uusi valtakunnallinen henkilöliikennetutkimus julkaistaan alkuvuonna 2018, joten nähtäväksi jää, ovatko tiedotusvälineiden kirjoitukset (Mommo 2015; Laitinen 2015) suurista kasvuluvuista totuudenmukaisia tilastojen valossa. Ainakin Helsingissä tehdyissä liikennelaskennoissa (Hellman 2013) kasvu on ollut huomattavaa.

Pyöräilyn edistämiseen on monissa Suomen kaupungeissa alettu panostaa pyöräilyn monien hyötyjen vuoksi ja heikko taloustilanne pakottaa puntaroimaan rahalle saatavien vastineiden suuruutta entistä tarkemmin, jolloin rahoituksen ohjaaminen pyöräilyinfraan näyttää houkuttelevalta vaihtoehdolta. Näiden hankkeiden linjaamiseksi on luotu niin valtakunnallisia kuin kuntakohtaisia edistämishjelmia ja -strategioita, joilla luodaan lähtökohdat liikennejärjestelmän kehittämiseksi pyöräilijäystävällisempään suuntaan. Pohjoisten maiden erityishaasteena on luoda edellytykset ympärivuotiselle pyöräilylle, kun lumi ja kylmyys saavat monet arkipyöräilijät vaihtamaan kulkuvälineensä omaan autoon tai joukko liikenteeseen. Suomessakin talvipyöräilyn edellytysten parantaminen nostaa ylläpidon kustannuksia, mikäli pyöräilyverkostoja laajennetaan ja kunnossapitoa parannetaan.

Edistämishjelmien keskeinen rooli on luoda selkeät mallit siitä, millaisilla ratkaisulla pyöräily on turvallinen ja houkutteleva kulkuväline. Pyöräilyn hyödyt ovat monin osin epäsuoria, jolloin kokonaistaloudellinen hyöty voi jäädä esimerkiksi päätöksentekovaiheessa näkemättä tai ymmärtämättä. Edistämishjelmien toinen tärkeä rooli onkin tuoda ilmi näitä näkökulmia päätöksenteon tueksi ja selventää liikennejärjestelmän kehittämisen tarkeysjärjestystä. Infrarakentamisessa liikenneväylän tyypillinen arviointijakso on 30 vuotta (Liikennevirasto 2011), jolloin kaikkien osatekijöiden arvottaminen ja ennustaminen edes suhteellisen tarkasti on käytännössä mahdotonta. Tällöin on helpompi tukeutua ennalta asetettuun toimintamalliin, vaikka yksittäinen hanke ei näyttäytyisi taloudellisesti kannattavana.

1.1 Työn tavoite ja rajaus

Työn tavoitteena on analysoida ja vertailla, millaisia tavoitteita ja toimenpiteitä kolmen suurimman suomalaisen kaupungin ja kahden kaupunkiseudun (Helsinki, Espoo, Vantaa sekä Tampereen ja Oulun kaupunkiseudut) pyöräilyn edistämishjelmissä on esitetty. Li-

säksi selvitetään, mitkä ovat niiden sekä valtakunnallisen toimenpidesuunnitelman (Liikennevirasto 2012) ja -strategian (Liikenne- ja viestintäministeriö 2011) keskeiset tavoitteet ja keinot pyöräilyn edistämiseksi. Tärkein tavoite on kuitenkin vertailla, miten eri kaupunkien ohjelmat eroavat toisistaan ja kuinka ne toteuttavat tavoitteiden ja toimenpiteiden osalta valtakunnallista toimenpidesuunnitelmaa ja strategiaa. Lisäksi pohditaan, onko tarkastelluissa julkaisuissa selkeitä puutteita.

Tutkimukseen valitut kaupungit ja kaupunkiseudut ovat Suomen suurimpia, jotta vertailun lähtökohdat olisivat suunnilleen samaa tasoa käytettävissä olevien resurssien sekä asukasmäärien osalta. Kandidaatintyön laajuuden vuoksi tarkasteltavien edistämishjelmien määrä rajattiin viiteen. Samasta syystä työssä ei myöskään käsitellä tarkemmin vastuunjakoon ja rahoitukseen liittyviä teemoja eikä arvioida edistämishjelmien toteuttamiskelpoisuutta.

1.2 Tutkimusmenetelmä ja työn rakenne

Työ on tehty kirjallisuustutkimuksena, jonka tärkeimpänä lähdeaineistona käytetään Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupunkien sekä Tampereen ja Oulun kaupunkiseutujen pyöräilyn edistämishjelmia. Näitä ohjelmia on verrattu valtakunnallisen suunnitelman tavoitteisiin ja keskeisiin teemoihin sekä etsitty mahdollisia ristiriitoja.

Luvussa 2 taustoitetaan, mitä asioita eurooppalaisissa pyöräilyn valtio- ja kaupunkitason edistämishjelmissä yleisesti käsitellään sekä käydään läpi niiden keskeisimmät tavoitteet ja keinot. Luvussa 3 tehdään työn varsinaisen aineiston koonti suomalaisista edistämishjelmista, jonka pohjalta suoritetaan loppupuoliskon analyysi ja pohdinnat. Luvussa 4 tehdään vertailu ja päätelmät tarkasteltujen kaupunkien pyöräilyn edistämishjelmien tavoitteista, toimenpiteistä sekä huomiota vaativista asioista.

2. PYÖRÄILYN EDISTÄMISSTRATEGIAT

Maailman väestö kaupungistuu yhä nopeasti, ja tiivistyvä yhdyskuntarakenne tarvitsee toimivan liikennejärjestelmän, eikä polttoaineita käyttävien yksityisautojen suosiminen sovi kestävä kehityksen ideologiaan. Polttomoottoriautojen päästöt energiatuotannon ohella tuottavat haitallisia päästöjä ja aiheuttavat mm. terveystaloudellisia erityisesti kaupungeissa. Pyöräilyn, jalankulun ja joukkoliikenteen parantaminen ovat ratkaisuja, joilla tilankäyttöä voidaan tehostaa ja saada elinympäristöistämme suotuisia ihmisille ja liiketoiminnalle, unohtamatta edistämisen tuomia taloudellisia hyötyjä. (Vaismaa 2014)

Pyöräilyn edistäminen on pitkäjänteistä toimintaa, ja aikanaan lähinnä autoilun ehdoilla suunnitellut kaupungit etsivät keinoja pyöräilijöiden olosuhteiden parantamiseksi. Toteutusten taustalle on laadittu niin valtakunnallisia kuin kaupunkikohtaisia edistämishjelmia ja -strategioita, joiden pääasiallisena tarkoituksena on asettaa tavoitteet ja esittää keinoja näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Seuraavissa alaluvuissa on käsitelty valtiotason sekä kaupunkitason strategioiden ominaispiirteitä sekä tarkkuutta, jolla tavoitteita ja toimenpiteitä määritetään.

2.1 Valtakunnalliset tavoitteet ja strategiat

Pyöräilyyn liittyvää politiikkaa on edistetty suurimmassa osassa eurooppalaisia maita, ja tämä näkyy myös siinä, että monella maalla on myös oma pyöräilyn edistämiseen liittyvä ohjelmansa. Joissakin maissa ei ole erillistä pyöräilyn edistämishjelmaa vaan se on yhdistettynä joko koko liikennesektorin kehittämissuunnitelmiin tai yhdistettyihin kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelmiiin. Kuester:n (2015) laatimassa ECF:n (European Cyclists' Federation vapaasti käännettynä Euroopan pyöräilijöiden liitto) katsauksen mukaan yleinen käytäntö eurooppalaisissa valtioissa on ollut asettaa kansalliset kehityssuunnitelmat, joiden pohjalta lainsäädäntöä ja alueellisia toimenpiteitä on alettu toteuttamaan. Ohjelmien mukaiset valtion vuosittaiset investoinnit pyöräilyyn per henkilö vaihtelevat Ranskan 0,15 eurosta Tanskan 4,80 euroon ja yhteiskunnan vuosittaiset kokonaisinvestoinnit per henkilö Tšekin 1,60 eurosta Alankomaiden 24,40 euroon. Näin ollen merkittävä osa investoinneista tulee joko pienemmältä talousalueelta (maakunta, provinssi) tai kaupungeilta ja yhteisöiltä (kunnat, kylät). (Kuester 2015)

ECMT (European Conference of Ministers of Transport) pitää valtiotason pyöräilyohjelmien tekemistä tehokkaana työkaluna pyöräilyn edistämiseksi, ja se onkin koostanut raporttiinsa (ECMT 2004) eri valtioiden keskeisimpiä vaikutuskeinoja pyöräilyn lisäämiseksi. Pyöräilyn imagon kohentamisella halutaan poistaa ihmisten ennakkoluuloja, sillä pyöräilyä ei aina mielletä matkustusmuotona vaan enemmän urheiluharrastuksena.

Yhtenä keskeisimpänä keinona pidetään pyöräilyinfran kehittämistä ja siihen voidaan ohjata rahoitusta myös suoraan myös valtion budjetista. Rahoituksen ohjaaminen pyöräilyn hyväksi on yksi valtioiden suorimpia ja tavallisimpia keinoja parantaa pyöräilyolosuhteita, mutta rahoituksen kohdentaminen juuri pyöräilyyn ei välttämättä aina onnistu raskaiden hallintorakenteiden vuoksi. Infran kehittämisen ohella voidaan pyöräilyverkoston reittiopasteita, karttoja ja muuta informaatiota lisätä verkoston toimivuuden parantamiseksi. Verkoston kehittäminen yleensä myös parantaa pyöräilijöiden turvallisuutta, mutta valtio voi esimerkiksi väistämissääntöjä tai autoilijoiden nopeuksia muuttamalla tehdä pyöräilystä turvallisempaa. Turvallisuus ja sen tunne kuitenkin vaikuttavat siihen, kuinka mielellään pyörää käytetään matkustamiseen auton sijaan. (ECMT 2004)

Valtiot voivat joissain maissa kehittää myös matkaketjuja esimerkiksi valtio-omisteisten junayhtiöiden kautta ja luoda paremmat edellytykset pyöräpysäköinnille tai tilat pyörien kuljettamiseksi myös junissa. Pysäköinnin parantaminen on myös yksi esimerkki pyörävarkauksien vähentämisessä, mutta valtioilla ei suoranaisesti ole kovin paljon mahdollisuuksia niiden ehkäisemiseksi rangaistusten koventamista ja erilaisten pyörien tunnistamistekniikoiden hyödyntämistä lukuun ottamatta. Suurin osa vastuusta jääkin usein kaupungeille sekä paikallis- tai maakuntahallinnoille, jolloin valtion yleisimmäksi rooliksi jää juuri linjauksien tekeminen, osittainen rahoittaminen, organisaatioiden työnjaon määrittäminen ja toteutuksen tilanneseuranta. Kaikki nämä edellyttävät lähtökohtaisesti halua ja sitoutumista pyöräilyn edistämiseksi, ja tässä valtiotason päättäjät voivat toimia esimerkkeinä muille kansalaisille. (ECMT 2004)

ECMT:n raportissa (2004) valtioiden haasteiksi pyöräilyn edistämisessä nostetaan mm.:

- eri instituutioiden väliset rajat,
- hallintotasolta toiselle siirtyvä tiedon kulku,
- turvallisuuteen liittyvät huolet,
- puutteelliset tiedot käytettävistä keinoista,
- yhdyskuntien tilanpuute,
- pyöräilyyn liittyvän yleisen tiedon puute ja asenteet.

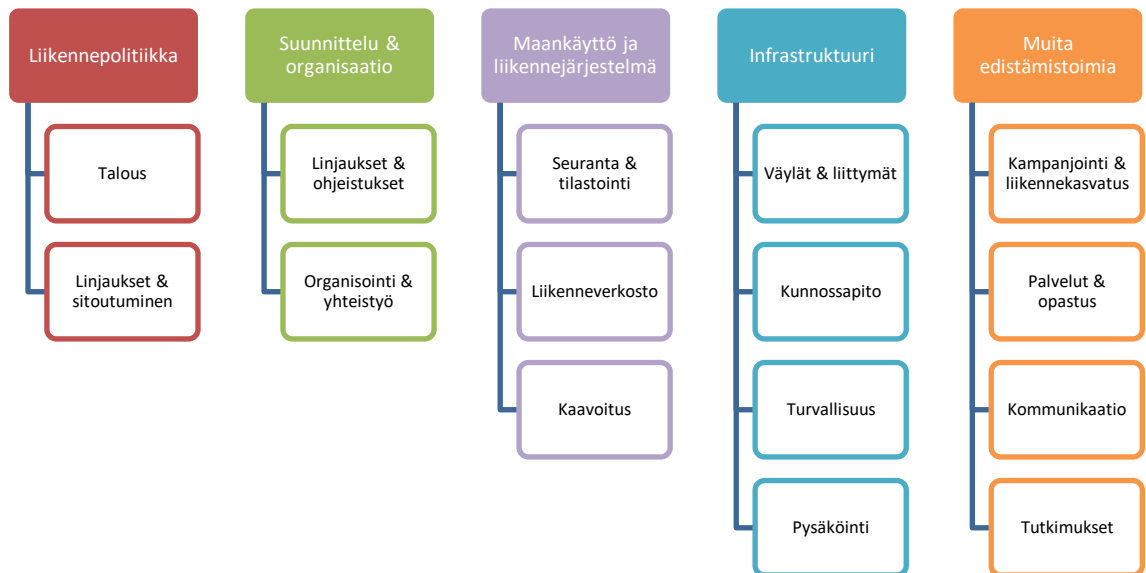
Pyöräilyn edistämisessä valtion rooli onkin hieman ongelmallinen, sillä käytännön toimenpiteet jäävät yleensä yhdyskuntia kehittäville ja ylläpitäville tahoille. Tällöin pyöräilyyn liittyvän toiminnan ohjaaminen kaiken muun ohella voi valtiotasolla helposti jäädä vähemmälle huomiolle. (ECMT 2004)

2.2 Kaupunkitason edistämishjelmat

Pyöräilyn edistämishjelmat voivat olla valtakunnallisten ohjelmien tapaan joko osa yleistä liikenteen kehittämisohjelmaa tai osa yhdistettyä kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelmaa. Myös ainoastaan pyöräilyyn keskittyviä ohjelmia on mahdollista toteuttaa. Pyöräilyn kulkutapaosuuden kasvattaminen on pitkä prosessi, ja sen eteen on tehtävä jär-

jestelmällisesti töitä. Tämän lisäksi se on hyvin monitahoinen asia, sillä kyse on yhdyskunnista ja ihmisten liikkumistavoista, joihin vaikutettaessa on otettava huomioon monia tekijöitä. Kuntien keinovalikoima tavoitteiden saavuttamiseksi on tosin valtiotason ohjausta monipuolisempi etenkin konkreettisten toimenpiteiden osalta. (Vaismaa 2014)

Edistämistoimenpiteet on tässä työssä jaettu viiteen pääluokkaan ja jokaiseen aihepiiriin kuuluu muutamia eri keinoja. Kuvassa 1 esitetty jako pohjautuu työssä läpikäydyistä edistämishjelmista saatuun kokonaiskuvaan. Selkeyden vuoksi pääluokat on esitetty itsenäisinä kokonaisuuksina, vaikka monien luokkien välillä tapahtuu keskinäistä kommunikointia ja ohjausta eri muodoissa. Lähtökohtaisestihan kaikki toimenpiteet ovat tavalla tai toisella kuitenkin poliittisia, sillä kaupunkiseutujen liikennejärjestelmän ja yhdyskuntarakenteen kehittäminen ovat pääasiallisesti julkishallinnon vastuulla. Edistämistoimenpiteitä ei kandidaatin työn laajuuden vuoksi käydä läpi tässä työssä tarkemmin, mutta kuvasta 1 voi nähdä minkä tyyppisiä asioita kaupunkitason edistämishjelmissä on otettu huomioon.



Kuva 1. Pyöräilyn kaupunkitason edistämistoimenpiteet pääluokittain perustuen työssä tarkasteltuihin edistämishjelmiin.

3. PYÖRÄILYN EDISTÄMINEN SUOMESSA

Suomessa pyöräilyä on alettu edistää kokonaisvaltaisesti 1990-luvulla, jolloin liikenne-ministeriö julkaisi ensimmäinen pyöräilypoliittisen ohjelman. Siinä esiteltiin lukuisia keinoja pyöräilyolosuhteiden parantamiseksi sekä osoitettiin viranomaisille vastuualueita toimenpiteiden toteuttamisessa. Tämän ohjelman pohjalta tehtiin monissa kunnissa toimenpideohjelmia ja se vaikutti myös liikennejärjestelmien suunnitteluun. Vuonna 1997 perustettiin Pyöräilykuntien verkosto, jonka päätavoite on pyöräilyn ja kävelyn lisääminen toimimalla eri tahojen yhteistyöverkostona sekä tiedon välittäjänä. (Vaismaa 2014)

2000-luvulle tultaessa Suomen liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) alkoi panostaa pyöräilyn edistämiseen ja tämä näkyi mm. vuonna 2000 laaditussa liikennepoliittisessa ohjelmassa. Seuraavana vuonna LVM julkaisi pyöräilypoliittisen ohjelman ehdotuksen, kevyen liikenteen tutkimusohjelman sekä julkaisun, missä on käsitelty Maailman terveysjärjestön (WHO) Lontoon perusasiakirjan pyöräilyn suosion ja liikenneturvallisuuden edistämiseksi esitettyjen tavoitteiden ja toimenpiteiden soveltamisesta Suomeen. Samana vuonna LVM aloitti Jaloin-ohjelman, joka sisälsi monia kävelyn ja pyöräilyn tutkimus- ja kehityshankkeita. Vuosina 2009–2013 Tampereen teknillisen yliopiston Liikenteen tutkimuskeskus Verne toteutti kaksi PYKÄLÄ-projektia, joissa mm. koottiin Euroopan parhaat käytännöt ja sovellettiin niitä Suomeen sekä tuotettiin kunnille ja ministeriöille konkreettista tietoa pyöräilyn edistämiseksi. (Vaismaa 2014)

3.1 Valtakunnallinen strategia ja toimenpidesuunnitelma

Suomella on tällä hetkellä liikenne- ja viestintäministeriön (2011) laatima *Kävelyn ja pyöräilyn valtakunnallinen strategia 2020* voimassaolevana poliittisena linjauksena pyöräilyn edistämisestä. Tämä strategia yhdessä Liikenneviraston (2012) julkaisun *Kävelyn ja pyöräilyn valtakunnallinen toimenpidesuunnitelma 2020* kanssa muodostavat kokonaisuuden, jonka toteuttamisella tavoitellaan kävely- ja pyöräilymatkojen lisäämistä 20 %:lla vuoden 2005 tasosta vuoteen 2020 mennessä. Tämä kasvu olisi tarkoitus olla nimenomaan siirtymä henkilöautomatkoihin, mikä on vaikuttanut esitettyjen toimenpiteiden valintaan. Vaikka kyse on pyöräilyn ja kävelyn edistämiskokonaisuudesta, ei asiaa ole lähestytty yksinomaan pyöräilyn ja kävelyn näkökulmasta, vaan Suomen koko liikennejärjestelmää tarkastellaan laaja-alaisesti. Samaa lähestymistapaa on siirrytty käyttämään toimenpidesuunnitelman (Liikennevirasto 2012) mukaan myös liikennejärjestelmien ja maankäytön keskinäisessä tarkastelussa ja tästä syystä nyt olisikin otollinen hetki saada muutos kulkutapajakauman kehitykseen.

Tavoitteiden taustoituksessa on esitelty kävelyn ja pyöräilyn tärkeimpiä hyötyjä kuten liikennejärjestelmän toimivuutta, terveysvaikutuksia, ympäristöhaittojen vähentymistä,

kustannusten laskua sekä turvallisuutta, mutta myös tasa-arvoa ja asuinympäristöjen laa-
tua. Kaksi viimeistä nostoa ovat harvemmin esillä esimerkiksi EU-tason ohjeistuksissa ja
onkin kiintoisaa nähdä, että nämä asiat on Suomessa huomioitu valtiotasolla. Kustannus-
osiossa puolestaan olisi voitu tehdä erityinen korostus investointien hyötyjen suuruusluo-
kasta, sillä esimerkiksi Helsingissä tehdyssä selvityksessä (Helsingin kaupunkisuunnitte-
luvirasto 2014b) laajamittaisen pyöräilyn kehittämisohjelman hyöty-kustannussuhde oli
alimmillaankin 5,6. Varsinaisista tavoitteista molemmat julkaisut kertovat samat asiat ja
aiemmin mainitun kulkutapaosuuden kasvattamisen lisäksi valtio tähtää Suomessa:

- pyöräilyn ja kävelyn imagon kohottamiseen,
- liikenneympäristön turvallisuuden parantamiseen,
- kulkuetäisyyksien lyhentämiseen,
- pitkäjänteisyyttä ja sitoutumista asian edistämiseen,
- rahoituksen ohjaamiseen tarvittavin keinoin.

Toimenpidesuunnitelma nimensä mukaisesti esittelee tarkemmin varsinaisia keinoja ja
strategia puolestaan keskittyy linjausten esittelyyn. Vaikka toimenpidesuunnitelma käsit-
telee kävelyä sekä pyöräilyä, on vain infraan liittyvät toimenpiteet sekä vaikutusarviointi
eritelty liikennemuodoittain, mutta muuten niitä on käsitelty pääasiassa yhdessä. Toimen-
pidesuunnitelman pyöräilyyn liittyvät kärkitoimenpiteet on esitetty luvussa 4.1.

Liikenneviraston (2012) *Kävelyn ja pyöräilyn valtakunnallisen toimenpidesuunnitelman
2020* ensimmäisessä toimenpideluvussa esiin on nostettu markkinointi, kasvatus sekä pal-
veluiden kehittäminen. Näillä keinoilla tietoisuutta saadaan lisättyä kaikissa väestöryh-
missä, jolloin todellinen muutos olisi mahdollista saada myös aikaiseksi. Polkupyöriä ja
pyöräilyvarusteita myyvät yritykset halutaan liittää osaksi pyöräilyn tunnetuksi teke-
mistä, sillä tietämys erilaisista pyöristä ja lisävarusteista on liikenneviraston mukaan vielä
heikkoa. Erikoismainintana voisi tuoda esiin sähköavusteisten pyörien mahdollisuuksien
huomioiminen, mutta esimerkiksi latausmahdollisuuksien lisäämisestä ei ole tässä yhtey-
dessä mainittu. palveluiden osalta esitetään huolto- ja vuokraustoimintojen parantamista,
mutta myös pilottihankkeita valvotusta pysäköinnistä sekä kaupunkipyöräjärjestelmistä.
Lisäksi varusteiden testausta ja luokituksia halutaan kehittää, mikä helpottaisi vertailua
ostopäätöksiä tehdessä. Lisärahoituksen ohjausta ei suoranaisesti esitetä vaan se hoidet-
tisiin jo olemassa olevien kehittämisrahoitusten puitteissa eikä esimerkiksi yrityksille
ole rahaa tiedossa lainkaan uusien yritysten starttirahoitusta lukuun ottamatta. (Liikenne-
virasto 2012)

Toinen toimenpideluku keskittyy infran ja ympäristön parantamiseen ja pyöräilyyn koh-
distuvat ehdotukset liittyvät kuntien ja seutujen linjauksien tekemiseen sekä yhdyskunta-
rakenteen vyöhykkeistämiseen. Linjauksilla tarkoitetaan tässä yhteydessä pääasiassa sitä,
millaisia yhteneviä ratkaisuja jatkossa käytettäisiin pyöräilijöiden huomioimiseksi. Li-
säksi suunnitteluohjeiden uudistaminen tulisi hoitaa niin, että ohjeet noudattavat muualla
hyväksi koettuja ratkaisuja, mutta talviolosuhteet huomioiden. Kevyen liikenteen käsit-
teestä luopumisesta sekä pyöräilyn ja kävelyn erottamisesta omiksi kulkutavoikseen, on

myös huomioitu ohjeiden kehittämistoimenpiteenä. Erityisesti pyöräilyyn liittyvinä toimenpiteinä eritellään verkoston laatuun ja yhtenäisyyteen tähtäävät toimenpiteet sekä hyvän pyöräpysäköinnin järjestäminen myös matkaketjujen kannalta tärkeissä paikoissa. Infran parantamiseen ohjeistetaan varamaan rahaa niin kuntien kuin valtion budjeteissa. Tärkeäksi seikaksi koetaan myös kunnossapidon kohentaminen, mutta se pitäisi hoitaa nykyisillä määrärahoilla painotusta muuttamalla. (Liikennevirasto 2012) Ajatus pyörien kuljetusmahdollisuuksien kehittämisestä joukkoliikenteessä on sinänsä kannatettava, mutta käytännön toteutus lienee etenkin paikallisjunissa haastava toteuttaa toimivasti pyörän viemän tilan ja lastausongelmien vuoksi, ellei niitä varten oteta käyttöön esimerkiksi omia erikoisvaunuja, jotka ovat todennäköisesti varsin kalliita.

Kolmantena toimenpidelukuna on kaupunkirakenteen uudistaminen, mikä käytännössä tarkoittaa rakenteen eheyttämistä sekä tiivistämistä niin, että liikkumisetäisyydet lyhenisivät ja jalankulun sekä pyöräilyn vyöhykkeet olisivat kaupunkisuunnittelussa aiempaa suuremmassa roolissa. Lisäksi ehdotuksena on liikennesuunnittelun entistä parempi integrointi kaavoitukseen ja kaavojen liikennevaikutuksien arviointia erilaisilla menetelmillä. Valtion tasolla tärkeä keino on oman toiminnan ohjaus, millä voidaan vaikuttaa toimintojen sijoittumiseen sekä niiden tavoittamiseen. Toimenpidesuunnitelmassa halutaan tukea tätä mallia tekemällä julkisten palvelujen liikennevaikutuksista arviointia, mikä onkin erityisen tärkeää esimerkiksi peruskoulujen sijoittelun näkökulmasta. Julkisten palvelujen ohella ehdotetaan ohjausta myös kaupan sekä muiden palveluiden sijoittumiseen ja erityisesti niiden lisäämistä erityisesti lähiöissä. Viimeisenä kehityskohteena nähdään kaavoituksen kehittäminen vastamaan paremmin kävelyn ja pyöräilyn tarpeita osoittamalla yleiskaavatasolla tavoiteverkon varaukset ja asemakaavatasolla tilavaraukset. Pyöräpysäköintinormit halutaan tuoda kaavoihin sekä rakennusmääräyksiin auto-paikkannormien tapaan ja laatimalla suositukset niiden valmisteluun. (Liikennevirasto 2012)

Neljänneksi ja viimeiseksi kokonaisuudeksi on koottu lähinnä loput toimenpiteet, joille ei sopivaa kategoriaa löytynyt ensin mainituista, mutta sen voisi sanoa olevan suunnattu lähinnä viranomaisten ja päättäjien osallistamiseen sekä jatkotoimenpiteiden alustukseksi. Ensimmäinen alakokonaisuus käsittää pyöräilyn esiintuomiseen, tukemiseen sekä seurantaan liittyviä yleisiä ehdotuksia. Loppupuolisko sisältää puolestaan lainsäädännön uudistamisselvityksiä ja suojateiden tilanne on jopa korostettu omaksi kärkitöimekseen. Aivan viimeinen ehdotus on pilottihankkeiden käynnistäminen 3-4 vuodeksi kaupunki kerrallaan ja myös valtion rahoituksen ohjaamista hankkeiden läpiviemiseksi. Tätä kautta saataisiin kokemuksia jatkokehitykseen ja tietoa suomalaisiin kaupunkeihin sopivista ratkaisuista. (Liikennevirasto 2012)

3.2 Suurimpien kaupunkien edistämishjelmat

Tähän työhön valitut kolme kaupunkia ja kaksi kaupunkiseutua edustavat Suomen asukasluvultaan suurimpia kuntia ja ovat näin ollen keskenään suhteellisen vertailukelpoisia.

Vertailun kannalta olisi myös mielenkiintoista nähdä, millaisia eroja hyvin erikokoisten kaupunkien välillä on, mutta kandidaatintyön laajuuden ja vertailtavuuden vuoksi ne on tällä kertaa rajattu pois. Kolme suurinta kaupunkia eli Helsinki, Espoo ja Vantaa sijaitsevat pääkaupunkiseudulta, joten ne ovat sääolosuhteiltaan ja maanmuodoiltaan varsin samanlaisia. Helsinki on kolmikosta kaikista kaupunkimaisin, ja vieruskunnat ovat puolestaan hajautuneet enemmän lähiökeskuksiin kuin yhtenäiseen kaupunkikeskuksen muotoon. Vaikka kyse on jo liikenteellisesti hyvin linkittyneestä kolmikosta, ovat ne eri kuntia ja harjoittavat tahoillaan omanlaista kehitystyötä. Jokainen kunta on myös laadittanut omat, nimenomaan pyöräilyn edistämishjelmansa, vaikkakin Helsinki ja Espoo ovat käyttäneet samaa konsulttitoimistoa sen teettämiseen.

Edellä käsitellyn kolmikon vastapainoksi työhön valikoitui Pohjois-Pohjanmaalta Oulun seutu (ennen kuntaliitoksia tähän kuuluivat Hailuoto, Haukipudas, Ii, Kempele, Kiiminki, Liminka, Lumijoki, Muhos, Oulu, Oulunsalo, Tyrnävä, Ylikiiminki sekä Yli-Ii ja vuonna 2013 Haukipudas, Kiiminki, Oulunsalo, Oulu sekä Yli-Ii yhdistyivät Oulun kaupungiksi (Oulun kaupunki 2017)) sekä Pirkanmaan keskuksena toimiva Tampereen kaupunkiseutu (Kangasala, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Pirkkala, Tampere, Vesilahti sekä Ylöjärvi).

Tarkasteluun otettujen kaupunkien ja kaupunkiseutujen edistämishjelmia (Pyöräilyn edistämishjelma 2013–2024 2013; Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2014a; Pasanen 2013; Tampereen kaupunkiseudun liikennejärjestelmätyöryhmä 2012; Oulun seudun kevytliikennestrategia ja palvelutasosuunnitelma 2007) ei tässä työssä kandidaatintyön laajuudesta johtuen esitellä tarkemmin erikseen vaan niissä ehdotetut keskeisimmät toimenpiteet ja tavoitteet on kerätty luokittelemalla ne luvussa 2.2 esitettyjen pääluokkien alle. Näin ollen koonti onkin suuntaa antava eikä tarkempaa erittelyä tai perusteluja jokaisen toimenpiteen ja kaupungin osalta tässä työssä esitetä. Myöhemmän tarkastelun pääpaino onkin lähinnä vertailussa ja varsinainen analyysi on esitetty luvussa 4, joten tämän luvun sisältö keskittyykin vain havaintojen esittämiseen.

Taulukossa 1 on esitetty tarkasteltujen ohjelmien julkaisuvuodet, päätekijät, julkaisun tyyppi sekä millaisen aikavälin ohjelmasta on kyse. Kaupungit (Helsinki, Espoo ja Vantaa), seudun kunnat ja tiepiiri (Oulu) sekä kaupunkiseutu (Tampere) ovat olleet ohjelmien tilaajia ja Vantaan strategiaa lukuun ottamatta laatijoina ovat toimineet eri konsulttiyritykset.

Taulukko 1. Edistämishjelmien laatijat, vuosi ja ohjelman tyyppi.

Kaupunki	Ohjelman laatija	Vuosi	Ohjelman nimi ja tyyppi
Helsinki	Pääkonsultti WSP	2014	Pyöräilyn edistämishjelma
Espoo	WSP	2013	Pyöräilyn edistämishjelma 2013–2024
Vantaa	Pasanen Teppo	2013	Vantaan pyöräilystrategia (osio diplomityöstä)
Tampereen kaupunkiseutu	Pääkonsultti Ramboll, alikonsultit Verne & Navico Oy	2012	Kävelyn ja pyöräilyn kehittämissuunnitelma 2030
Oulun seutu	Plaana Oy, Ramboll	2007	Kevytliikennestrategia ja palvelutasosuunnitelma

Tavoitteet ja visiot oli esitelty ohjelmissa joko toimenpiteiden lomassa tai julkaisun avaustekstinä. Tavoitteet on tässä työssä eroteltu varsinaisista toimenpiteistä, vaikka välillä niiden erottaminen ei ollut kovin yksiselitteistä. Selkeimmäksi erottavaksi tekijäksi näiden kahden asian välille valittiin ilmaisun tapa ja konkreettisuus. Käytännössä tavoite on siis tilanne, johon pyritään ja toimenpide keino, miten haluttuun tai esitettyyn tilanteeseen päästään tai voidaan päästä. Taulukossa 2 on esitetty keskeisimmät ohjelmissa esiintyneet tavoiteteemat.

Taulukko 2. Edistämishojelmien tavoitteet ja visiot kaupunkiseuduittain.

Tavoite tai visio	Helsinki	Espoo	Vantaa	Tampereen kaupunki-seutu	Oulun seutu
Kulikutapaosuuden kasvattaminen	x	x	x	x	x
-Pyöräilyn %-osuus (kävely+pyöräily)	17	15	15	(50–60%)	
-vuonna	2025	2024	2020	2030	
Turvallisuuden parantaminen	x	x	x	x	x
Verkostoston laatutason kohottaminen	x	x	x	x	x
Palveluiden kehittäminen	x		x		x
Viestinnän tai kampanjoinnin lisääminen	x	x	x	x	x
Seurannan parantaminen	x	x	x		x
Sitoutuminen suunnitelmiin	x	x	x	x	
Asema pyöräilyn mallikaupunkina	x	x	x	x	x
Maankäytön kehittäminen	x	x	x	x	x
Pyöräilystä ympärivuotista				x	x
Matkaketjut sujuviksi		x	x	x	x
Imagon kohentaminen	x	x		x	x

Varsinaiset toimenpiteet jaettiin viiteen eri pääluokkaan:

- poliittiset
- suunnittelu ja organisaatio
- maankäyttö ja liikennejärjestelmä
- infrastruktuuri
- muut toimenpiteet.

Jaottelu on tehty kaupunkien edistämishojelmista saadun kokonaiskuvan perusteella, ja koostamisen lopputuloksena jokaiseen luokkaan tuli neljästä kuuteen eri päätoimenpidettä. Osa toimenpiteistä voisi kuulua useampaan eri pääluokkaan, mutta selkeyden vuoksi kukin toimenpide on sijoitettu sille parhaiten sopivaan pääluokkaan. Päätoimenpiteistä kaksi on lisäksi jaettu konkreettisempiin alatoimenpiteisiin päätoimenpiteiden täsmentämiseksi sekä havainnollistamaan edistämishojelmien tarkkuutta. Taulukossa 3 on edistämishojelmista löydetty toimenpiteet eriteltynä kaupungeittain.

Taulukko 3. Edistämishojelmien poliittiset, suunnitteluun ja organisaatioihin, maankäyttöön ja liikennejärjestelmiin sekä infrastruktuuriin liittyvät toimenpiteet kaupunkiseuduittain.

Toimenpide	Helsinki	Espoo	Vantaa	Tampereen kaupunkiseutu	Oulu seutu
Poliittiset					
Kestävien liikennemuotojen kehittäminen	x		x	x	x
Lisätään yhteistyötä lähikuntiin ja viranomaisiin	x		x	x	x
Budjetoidaan lisärahoitusta (M€/vuosi)	x (20)	x (1,5-2)	x	x	
Pyöräilyn huomioiminen kaavoituksessa	x	x	x	x	x
Suunnittelu ja organisaatio					
Suunnitteluohjeiden teko tai päivitys	x		x	x	
Nimitetään pyöräilystä vastaavia henkilöitä tai työryhmä	x	x		x	
Hallintokuntien vastuunjaon määrittäminen	x	x	x	x	
Hallintokuntien yhteistyön kehittäminen	x	x	x	x	
Maankäyttö ja liikennejärjestelmä					
Liityntäpysäköinnin parantaminen	x	x	x	x	x
Autoilun rajoittaminen (hidastaminen)	(x)			x	
Muiden liikennemuotojen huomioiminen	x			x	x
Seurannan järjestäminen ja jälkiarviointi	x	x	x	x	x
Yhdyskuntarakenteen kehittäminen			x	x	
Väylähierarkian määrittäminen				x	x
Infrastruktuuri					
Verkon parantaminen	x	x	x	x	x
-Risteysalueet	x	x	x	x	x
-Valaistus	x				x
-Epäjatkuvuuskohtien korjaus	x	x		x	x
-Pyöräilyn pääreittien kehittäminen	x	x	x	x	x
Kunnossapidon eli ylläpidon sekä kesä- ja talvihoidon kehittäminen	x	x	x	x	x
Pysäköinnin kehittäminen	x	x	x	x	x
Jalankulun ja pyöräilyn erottelu	x	x		x	x
Rakennustyömaa-alueiden liikennejärjestelyjen parantaminen ja valvonta	x	x	x		x
Muita toimenpiteitä					
Palveluiden kehittäminen	x		x	x	x
-Kaupunkipyörät	x		x	x	
-Kartastot ja reittioppaat	x			x	x
-Huoltopisteet	x		x		
-Internetpalvelut			x		x
Opastuksen parantaminen	x	x	x	x	x
Kampanjointi	x	x	x	x	x
Liikennekasvatus	x	x	x	x	
Vuoropuhelu kuntalaisten kanssa		x	x		x

Edistämishojelmista löytyi myös joitakin toimenpiteitä, joille ei löytynyt vastinetta muiden kaupunkiseutujen ohjelmista. Vantaan strategiassa oli lyhyesti nostettu esiin yleistyvät sähköavusteiset pyörät, jotka mahdollistavat pidemmät matkat ja myös ikääntyvän

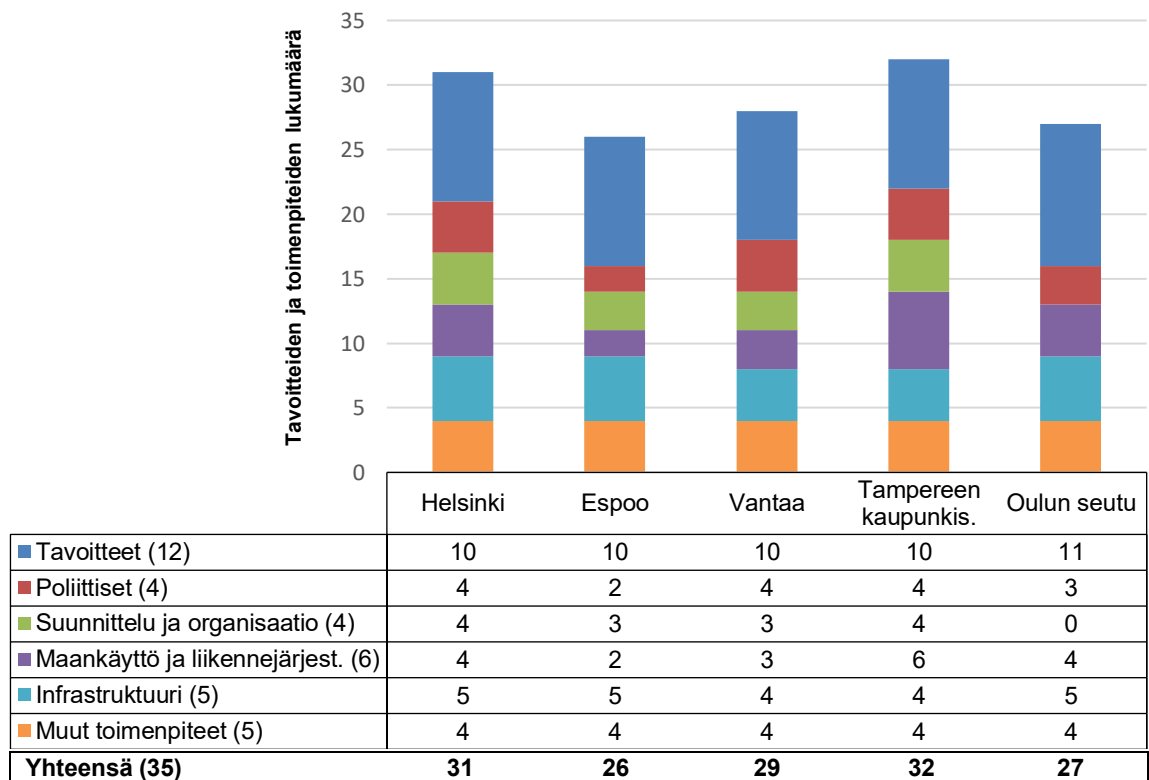
väestön pyöräilyn. Lisäksi strategiassa mainittiin perävaunut ja tavarapyörät, jotka puolestaan vaativat tavanomaista polkupyörää hieman enemmän tilaa. Tampereen kaupunkiseudun ohjelmassa esitettiin uusien pyöräilyratkaisujen tarveselvitystä. Helsingin ohjelmassa haluttiin jatkaa pyörien palvelukeskus -konseptin kehittämistä sekä laajentamista. Oulun seudulla yhtenä toimenpiteenä on pyörämatkailulle oman strategian ja toimenpidesuunnitelman laatiminen.

4. KAUPUNKIEN EDISTÄMISOHJELMIEN VERTAILU

Luvussa 3.2 esitetyistä toimenpidetaulukoista laskettiin yhteen kunkin pääluokan toimenpiteiden määrät, jolloin tarkentavat alatoimenpiteet jäivät pois lukumäärällisestä vertailusta. Näin pääluokkien painoarvot olivat lähempänä toisiaan toimenpiteiden lukumäärien suhteen tarkasteltuna, eikä muutama tarkentava toimenpide paranna tai heikennä kaupungin asemaa lopullisessa vertailussa.

Tavoitteiden lukumäärien osalta tehtiin myös vastaava yhteenlasku, mutta kulkutapaosuuden prosentin ja vuosiluvun esityksiä ei huomioitu. Lopulliset tavoitteiden ja toimenpiteiden yhteenlasketut lukumäärät on esitetty taulukossa 4.

Taulukko 4. Pyöräilyn edistämishojelmien tavoitteiden ja toimenpiteiden lukumäärät kaupunkiseuduittain sekä toimenpidepääluokittain. Suluissa on ilmoitettu tavoitteiden tai toimenpiteiden maksimimäärät kategorioittain.



Ohjelmat asettuvat toimenpiteiden ja tavoitteiden määriä tarkastellessa jokseenkin samalla tasolle. Yleisesti voidaan sanoa, että kaikkiin edistämishojelmiin on kerätty monipuolisesti toimenpiteitä eri kategorioista ja myöskin tavoitteitakin on asetettu ainakin riittävästi. Oulun seudun ohjelma tekee tässä pienen poikkeuksen suunnittelu- ja organisaatiotoimenpiteiden osalta, sillä ainakaan ohjelmassa tämän kategorian toimenpiteitä ei

ollut erikseen mainittuina. Tosin muutamia niiden suuntaisia mainintoja on jätetty seuraavan liikennejärjestelmäsuunnitelman kehittämisideoiksi.

4.1 Ohjelmat valtakunnallisen strategian ja toimenpidesuunnitelman näkökulmasta

Keskenään vertailtuja edistämishohjelmia tarkasteltiin myös valtakunnallisten julkaisujen näkökulmasta, sillä edistämishohjelmat ovat kuitenkin alimman tason ohjelmia, joita valtion viranomaiset pyrkivät omilla strategioilla ja suunnitelmillaan jossain määrin ohjaamaan. Aivan suora vertailu ei tietystikään ole mahdollista hallintotasoerosta johtuen, joten toimenpiteitä jouduttiin tässä työssä osittain koostamaan molemmilla tasoilla erikoisiksi kokonaisuuksiksi, jotta toimenpiteet vastaisivat jokseenkin toisiaan. Vertailuun ei otettu myöskään mukaan valtakunnallisessa toimenpidesuunnitelmassa (Liikennevirasto 2012) olevia kärkitoimenpiteitä, jotka eivät olleet kohdistettu kunnille tai liittyneet pyöräilyyn. Vastaavuuksissa huomioitiin myös valtakunnallisten julkaisujen linjauksien sekä kärkitoimenpiteiden selostuksissa mainittuja asioita, minkä vuoksi joissakin kohdissa ja kokonaisuuksissa on kunnallistason edistämishohjelmien puolelta joitakin tavoitteita tai toimenpiteitä, jotka eivät pelkkien linjauksien tai kärkitoimenpiteiden otsikoiden perusteella vaikuta kovin yhteneviltä. Tavoitteiden osalta vertailut on esitetty taulukossa 5.

Taulukko 5. Valtakunnallisen strategian (Liikenne- ja viestintäministeriö 2011) linjauksia jokseenkin vastaavat kunnallistason edistämishohjelmien tavoitteet tai visiot sekä niiden esiintyvyys tarkastelluissa ohjelmissa.

Valtakunnallisen strategian linjaukset (Liikenne- ja viestintäministeriö 2011)	Kaupunkien edistämishohjelmista esiintyneitä tavoitteita tai visioita, jotka ovat jokseenkin verrattavissa saman rivin linjaukseen	Lukumäärä, kuinka monessa edistämishohjelmassa tavoitteet tai visiot esiintyvät
20 prosenttia enemmän kävely- ja pyörämatkoja	Kulkutapaosuuden kasvattaminen	5
Lisää arvostusta ja motivointia	-Asema pyöräilyn mallikaupunkina -Viestinnän tai kampanjoinnin lisääminen	5 5
Lyhyet etäisyydet sekä miellyttävä ja turvallinen liikkumisympäristö	-Turvallisuuden parantaminen -Verkon laatutason kohottaminen -Maankäytön kehittäminen -Pyöräilystä ympärivuotista	5 5 5 2
Tahtoa ja yhteistyötä, rahoituksen uutta suuntaamista ja lainsäädäntömuutoksia sekä riittävää seurantaa	-Seurannan parantaminen -Sitoutuminen suunnitelmiin	4 4

Linjauksien osalta edistämishohjelmat seuraavat varsin hyvin valtakunnallista strategiaa eikä voida sanoa, että edistämishohjelmista löytyisi merkittäviä puutteita tavoitteiden asetelun osalta. Ympärivuotinen pyöräily sekä maankäytön kehittäminen olisi tarpeen nostaa tavoitteiksi kaikissa kaupungeissa, sillä ne kuitenkin vaikuttavat merkittävästi pyörän käyttöönottokynnykseen liukkauden ja kulkuetäisyyksien vuoksi (Vaismaa 2014).

Taulukko 6. Valtakunnallisen toimenpidesuunnitelman (Liikennevirasto 2012) kärkitoimenpiteitä jokseenkin vastaavat kunnallistason edistämishjelmien toimenpiteet sekä niiden esiintyvyys tarkastelluissa ohjelmissa.

Valtakunnallisen toimenpidesuunnitelman kärkitoimenpiteet (Liikennevirasto 2012)	Kaupunkien edistämishjelmista esiintyneitä toimenpiteitä, jotka ovat jokseenkin verrattavissa saman rivin kärkitoimenpiteisiin	Lukumäärä, kuinka monessa edistämishjelmassa toimenpiteet esiintyvät
-Kävelyn ja pyöräilyn edistäminen työpaikoilla	-Opastuksen parantaminen	5
-Liikkumiskasvatus ja koulumatkojen kulkutavat	-Kampanjointi	5
-Vapaa-ajan kulkutapavalintoihin vaikuttaminen	-Liikennekasvatus	4
-Informaatio kävely- ja pyöräilymahdollisuuksista ja -olosuhteista	-Pysäköinnin kehittäminen	5
-Kävelyn ja pyöräilyn valtakunnallinen ja paikallinen markkinointi	-Palveluiden kehittäminen	4
	-Imagon kohentaminen	4
Paikalliset linjaukset jalankulun ja pyöräilyn asemasta ja suunnitteluperiaatteista	-Kestävien liikennemuotojen kehittäminen	4
	-Väylähierarkian määrittäminen	2
Suunnitteluohjeiden uusiminen	Suunnitteluohjeiden teko tai päivitys	3
Nykyisten pyöräilyratkaisujen parantaminen	Verkoston parantaminen	5
Pyöräilyn pääreittien tason nosto	Pyöräilyn pääreittien kehittäminen	5
Puuttuvien linkkien rakentaminen	Epäjatkuvuuskohtien korjaus	4
-Keskustojen ja palvelujen asiakaspysäköinti	Pysäköinnin kehittäminen	5
-Pyöräpysäköintinormien asettaminen		
-Rautatieasemien ja matkakeskusten pyöräpysäköinti	Liityntäpysäköinnin parantaminen	5
-Linja-autoasemien ja -pysäkkien pyöräpysäköinti		
-Jalkakäytävien ja pyöräteiden kunnosta huolehtiminen	Kunnossapidon eli ylläpidon sekä kesä- ja talvihoidon kehittäminen	5
-Jalkakäytävien ja pyöräteiden hyvä kesä- ja talvihoito		
-Jalankulku- ja pyöräilykaupungin suunnittelu ja rakentaminen	-Kestävien liikennemuotojen kehittäminen	4
-Kaupallisten palvelujen sijoittumisen ohjaus	-Pyöräilyn huomioiminen kaavoituksessa	5
-Jalankulun ja pyöräilyn yhteydet yleis-, asema- ja maakuntakaavoihin	-Autoilun rajoittaminen (hidastaminen)	2
-Kaavojen liikennevaikutusten arviointi	-Yhdyskuntarakenteen kehittäminen	2
Kävely ja pyöräily näkyviin liikennesuunnittelussa ja -politiikassa	-Nimitetään pyöräilystä vastaavia henkilöitä tai työryhmä	3
	-Hallintokuntien vastuunjaon määrittäminen	4
	-Hallintokuntien yhteistyön kehittäminen	4
	-Seurannan järjestäminen ja jälkiarviointi	5
	-Kampanjointi	5
	-Vuoropuhelu kuntalaisten kanssa	3

Taulukossa 6 on esitetty vertailu kärkitoimenpiteiden osalta ja niiden kohdalla tilanne on myös varsin hyvä ja edistämishjelmien toimenpiteitä löytyy varsin monipuolisesti ja useisiin ohjelmiin niitä onkin kirjattu. Selkein puute on ehkä kuitenkin se, että kävelyn ja pyöräilyn edistämiseen työpaikoilla ei löydy oikein verrattavissa olevaa toimenpidettä ohjelmista. Tämäkin kärkitoimenpide käsittää kyllä varsin monta, myös edistämishjelmassakin mainittua toimenpidettä, joten edistämishjelmat tavallaan kattavat tämänkin kärkitoimenpiteen, vaikka aiheesta ei löydy suoraa mainintaa Vantaan strategiaa lukuun ottamatta. Siinäkin asia on mainittu kestävän liikkumisen osiossa, joten se on tästä syystä toimenpiteissä huomioitu kestävien liikennemuotojen kehittämisenä. Kunnilla olisi kyllä hyvät mahdollisuudet suurena työllistäjänä edistää varsin suoraan omankin henkilökuntansa pyöräilyä ja toimia näin myös esimerkin näyttäjänä kaupungissa toimiville yrityksille. Todellista tilannetta ei tietysti tämän työn puitteissa selvitetty vaan päätelmät perustuvat pelkästään edistämishjelmissä esitettyihin seikkoihin.

Helsingin edistämishjelmassa valtakunnalliset linjaukset on referoitu kahteen kappaleeseen ja niiden kerrotaan vaikuttaneen Helsingin omien tavoitteiden sisältöön, mutta tarkempia yksityiskohtia tai merkittävimpiä teemoja ei kuitenkaan nosteta esiin. Espoon edistämishjelma on tässä suhteessa Helsingin ohjelman kanssa hyvin yhteneväinen, mutta linjauksissa on tosin esitetty selkeä ja havainnollistava vuokaavio Espoon omien linjauksien muodostumisesta yleisten ja ylemmän tason linjausten pohjalta. Vantaan strategiassa ei valtakunnallisia linjauksia esitetä varsinaisessa strategiaosiossa, mutta taustoitusaaineistossa toimenpidesuunnitelmasta on esitetty hyvin kattavasti niin tausta-aineistoa kuin itse toimenpiteitäkin, joten voitaneen sanoa sen olevan yksi keskeisistä lähdemateriaaleista lopullisen strategian pohjana, mikä myös näkyy työtä varten muodostetun tulokortin sisällössä. Tampereen kaupunkiseudun kehittämishjelman strategian taustatekijöinä on esitetty referoinnit valtakunnallinen strategiasta sekä toimenpidesuunnitelmasta. Lisäksi niiden toimeenpanosta kaupunkiseututasolla on esitetty lyhyesti keskeiset asiat sekä niihin liittyvät tahot. Oulun seudun strategiasta viittaukset luonnollisesti puuttuvat, koska valtakunnalliset linjaukset on julkaistu vasta vuosia myöhemmin.

4.2 Kaupunkien välinen vertailu

Toimenpiteet oli kaikissa ohjelmissa eritelty selkeiksi kohdikseen, vaikkakin Vantaan strategiassa toimenpiteitä oli esitetty koostetussa tulokortissa strategisina tavoitteina. Espoon ja Oulun edistämishjelmien toimenpidetaulukot olivat kuitenkin kaikista selkeimmät ja kattavimmat, sillä niistä näkee myös hyvin, kuinka toimenpiteet voivat vaikuttaa moniin eri tavoitteisiin ja tätä kautta myös esimerkiksi resurssien kohdentamista on helppompaa arvioida. Espoon ohjelmassa oli lisäksi esitetty havainnollistava neliporrasmalli toteutettavissa olevien eri tasoisten toimenpiteiden suhteesta investointien suuruuteen.

Oulun seudun kevytliikennestrategia eroaa muista ohjelmista ikänsä ohella myös yksityiskohtaisuudellaan, sillä strategian liitteiksi on koottu nk. yhteysvälikortteja, joissa on jokaista yhteysväliä kohden tehty yhden sivun pituiset, selkeät tiivistelmät nykytilasta ja

kehittämistarpeista. Tampereen ohjelmasta löytyy hieman vastaava kooste, mutta se keskittyy vain keskeisimpien laatukäytävien analysointiin. Oletettavasti muillakin kaupungeilla samankaltaisia koonteja on olemassa, mutta niitä ei edistämishjelman yhteyteen ole liitetty.

Edistämistoimenpiteiden vastuutahoista sekä toteuttamisaikatauluista löytyi enemmän eroavaisuuksia ohjelmien kesken. Selkeät vastuujaot toimenpiteittäin löytyvät Espoon, Helsingin sekä Vantaan ohjelmista. Tampereen kaupunkiseudun ohjelmassa on tyydytty lähinnä vain toteamaan, että ”vastuu kuuluu kuitenkin kaikille kunnan hallinnonaloille” ja heti perään varoitetaan, että vastuun jakamattomuus johtaa todennäköisesti vaatimattomiin tuloksiin. Oulun seudun strategiassa tavoitteena on ollut pyöräilyn pääverkon sekä palvelutasotavoitteiden määrittely tarkemman suunnittelun pohjaksi, joten ehkä tästä syystä vastuutahoja ei ole lähdetty sen tarkemmin tarkastelemaan. Vain Espoolla on toimenpidekohtaiset aikataulut esitettynä, mutta Helsingillä lähivuosien kustannusjakauma on esitetty toimenpidekohtaisesti, mikä ainakin osoittaa, mitä toimenpiteitä seuraavina vuosina voisi lähteä toteuttamaan rahoituksen järjestyessä. Lisäksi Helsingin ohjelmassa on esitetty kartat laatukäytävien laajentamisesta 10 vuoden ajanjaksolle suunnitellulla rahoitustasolla.

4.3 Ohjelmien puutteita ja rajoituksia

Edistämishjelmien ja -strategioiden kenties suurin ongelma on niiden sitomattomuus. Sellaisenaan ne ovat kyllä hyvä pohja päätöksenteolle, mutta tämänkaltaiset ohjelmat tuntuvat olevan lähinnä kaupunkien imagon parantamiseen tarkoitettuja julkaisuja, joita toteutetaan, mikäli poliittinen ilmapiiri ja budjetti sen sallivat. Ainoastakaan tässä työssä käsitelystä ohjelmasta tai strategiasta ei löytynyt minkään kunnan tai hallintotason päätöstä niiden toteuttamiseksi. Ohjaavaa vaikutusta ei pidä väheksyä, mutta linjauksien, joilla esimerkiksi pyöräilyn edistämistä tavoitellaan, pitäisi olla kirjattuna maakunta- tai yleiskaavaan, jotta ne olisi lain mukaan huomioitava asemakaavaa laadittaessa (Maankäyttö- ja rakennuslaki 1999, 54 §).

Kuten taulukoista 2 ja 3 voi nähdä, eri edistämishjelmista löytyy monia tavoitteita ja toimenpiteitä, mitä toisissa ohjelmissa ei välttämättä ole esitetty. Kukin kaupunki tai kaupunkiseutu on lähestynyt asiaa omasta näkökulmastaan, joten jonkin tavoitteen tai toimenpiteen puuttuminen ei automaattisesti tarkoita, että ohjelmissa olisi suoranaisia puutteita. Tavoitteita ja toimenpiteitä on voinut esimerkiksi esiintyä aiemmissa tai muissa julkaisuissa tai ne on jo valmiiksi toteutettu tai saavutettu.

Mikäli em. seikat jätetään huomiotta, tavoitteiden osalta suurimmat puutteet ovat ympäri- vuotisen pyöräilyn kohdalla. Toimenpiteissä asia on huomioitu hyvin, mutta jostain syystä asiaa ei ole asetettu erilliseksi tavoitteeksi kuin kahdessa ohjelmassa, vaikka kehittämispotentiaalia mahdollisesti olisikin. Toimenpiteissä eniten huomiota herätti väylä-

hierarkian määrittämisen sekä jo luvun 3.2 lopussa mainittu Oulun suunnittelu- ja organisaatiotoimenpiteiden puutteet. Väylähierarkian osalta on jo mahdollisesti aiemmin tehty toimenpiteitä ja osittain ajatus sisältyy myös laatukäytäväajatukseseen, mutta tästäkin huolimatta pyöräilyn kehittämiseen suunnattujen ohjelmien olisi hyvä kattaa eri tasoisten pyörävylien määrittely. Espoossa puolestaan ei ole ilmeisesti nähty tässä vaiheessa tarpeelliseksi pyöräilypalveluiden kehittämistä muiden kaupunkien tapaan vaan keskitytään väylästäön sekä pyöräilyn ja joukkoliikenteen yhteiskäytön kehittämiseen.

5. PÄÄTELMÄT

Työn tavoitteena oli analysoida ja vertailla, millaisia tavoitteita ja toimenpiteitä kolmen suomalaisen kaupungin ja kahden kaupunkiseudun pyöräilyn edistämishjelmissä on ja kuinka ne niiltä osin toteuttavat valtakunnallista suunnitelmaa sekä strategiaa. Työn tavoite saavutettiin, vaikkakin työ painottuu enemmän vertailuun, sillä edistämishjelmien analyysin laajuutta jouduttiin rajaamaan kandidaatintyön laajuuden vuoksi.

Työn varsinaisessa toteutuksessa havaittiin myös ongelmakohtia, jotka olisi voinut toteuttaa toisin. Kaupunkitason edistämishjelmien vertailu valtakunnallisiin julkaisuihin olisi mahdollisesti ollut selkeämpää, mikäli toimenpiteet olisi ensin koostettu valtakunnallisesta toimenpidesuunnitelmasta ja vasta sen jälkeen etsitty vastaavat toimenpiteet kaupunkien omista ohjelmista. Vertailun toteuttaminen edellä mainitusti olisi myös todennäköisesti tehnyt toimenpiteiden ja tavoitteiden kirjaamisesta johdonmukaisempaa, kun lähtötilanteessa olisi ollut varsin kattava lista tavoitteita ja toimenpiteitä valmiina. Samalla olisi vähentynyt tarve arvioida jokaisen toimenpiteen kohdalla erikseen, vastaako eri ohjelmien toimenpiteet toisiaan vai onko kyseessä eri toimenpide. Kirjaamisen yhteydessä olisi myös voinut tehdä edistämishjelmiin yksinkertaiset merkinnät, mistä kohdasta kukin toimenpide ja tavoite on alun perin löytynyt, jolloin ne olisivat olleet myös helpompia tarkistaa, kun eri ohjelmia vertailtiin keskenään.

Suomessa on 2000-luvulla alettu paremmin ymmärtää autoilun ongelmia ja pyöräilyn edistäminen on lähtenyt kunnolla liikkeelle niin kaupungeissa kuin valtakunnallisella tasolla. Tässäkin työssä tarkastellut edistämishjelmat ja -strategiat on laadittu tukemaan tätä prosessia ja ne ovatkin sisällöltään varsin laajoja sekä kattavia julkaisuja. Kovin merkittäviä puutteita näissä julkaisuissa ei sisällöllisesti ollut ja eroavaisuudet johtuvat pitkälti aiheen lähestymistavasta sekä alueiden eroavaisuuksista. Lisäksi kaupunkien ja kaupunkiseutujen edistämishjelmat toteuttivat toimenpiteidensä osalta varsin hyvin valtakunnallista toimenpideohjelmaa.

Ohjelmien tavoite- ja toimenpidelistojen samankaltaisuus kertoo, että ohjelmien tekijöillä on alansa tietämystä ja he ovat saaneet tuotua sitä myös hyvin esiin näissä julkaisuissa. Kuitenkin, jos esimerkiksi Helsingin ja Espoon ohjelmien tekijät ovat konsulttitoimistoa ja useampia henkilöitä myöten samat ja lisäksi Vaismaa löytyy kolmen ohjelman taustalta, on hieman kyseenalaistettava kaupunkikohtaisten ohjelmien tarpeellisuus julkishallinnon resurssien käytön kannalta. Kun valtakunnallinen toimenpideohjelma on varsin kattava, ei kaupungeille ja kaupunkiseuduille olisi ehkä kovin suurta tarvetta omille, etenkin näin laajoille ohjelmille. Maakuntauudistuksen yhteydessä olisikin ehkä mahdollisuus kehittää pyöräilyn edistämistä ja keskittää sitä laajempiin kokonaisuuksiin kunta-kohtaisen suunnittelun sijaan ja mahdollisesti jopa tehdä valvontaa kuntien suunnittelusta ja toteutuksista.

Toinen nykyisten ohjelmien mahdollisesti merkittävä puute on niiden sitomattomuus kunnallispolitiikassa. Tämän työn yhteydessä ei tehty asiasta tarkempaa selvitystä vaan asiaa selvitettiin yksinkertaisesti etsimällä viittauksia edistämishjelmiin kaupunkien verkkosivuilta. Yhteenkään ohjelmaan ei kuitenkaan löytynyt viittauksia niiden toteuttamisesta tai varsinaista hyväksyntää kunnan linjaukseksi. Todellisen tilanteen, mahdollisten jatkotoimenpiteiden ja vaikutusten selvittäminen voisikin olla jatkotutkimuksen kohteena. Yhtenä toimenpiteenä ohjelmia ajatellen voisi olla tarkemman vuosibudjetin laadinta edistämistoimenpiteineen, minkä voisi viedä lähes sellaisenaan päätäville tahoille.

Kuten edistämishjelmistakin nähdään, liittyy pyöräilyn edistämiseen paljon erilaisia tavoitteita, toimenpiteitä, lähestymistapoja, tahoja sekä myös politiikkaa. Edistämishjelmat ja -strategiat ovat osa tätä laajempaa kokonaisuutta, jossa pyöräilystä tehdään turvallinen, tehokas ja kilpailukykyinen kulkumuoto etenkin taajamissa. Ohjelmien rooli tuntuu kuitenkin olevan hieman epäselvä varsinkin kaupunki- ja maankäytön suunnittelussa, joissa ratkaisut lopulta suunnitellaan toteutettaviksi. Ohjelmilla tietysti on infraratkaisujen ohella muita tapoja edistää pyöräilyä, mutta ilman laaja-alaista toimeenpanoa ohjelmien kulkutapaosuustavoitteet jäänevät saavuttamatta.

LÄHTEET

ECMT (2004). National Policies to Promote Cycling, European Conference of Ministers of Transport (ECMT), 91 p. Saatavissa: <http://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/04cycling.pdf>.

Hellman, T. (2013). Polkupyörälaskennat Helsingissä 2013, Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto - Liikennesuunnitteluosasto, 20 s. + liitt. 1 s. Saatavissa: http://www.hel.fi/hel2/ksv/Aineistot/Liikennesuunnittelu/Liikennetutkimus/pyoralaskennat_2013.pdf.

Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto (2014a). Pyöräilyn edistämishjelma, Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston liikennesuunnitteluosaston selvityksiä 2014:4, Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto, Helsinki, 63 s. Saatavissa: http://www.hel.fi/hel2/ksv/julkaisut/los_2014-4.pdf.

Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto (2014b). Pyöräilyn hyödyt ja kustannukset Helsingissä, Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston liikennesuunnitteluosaston selvityksiä 2014:5, Helsingin kaupunki, Helsinki, 30 s. Saatavissa: <http://dev.hel.fi/paatokset/media/att/19/19e23771a537de7733462d3984af5b3d2ebcff7e.pdf>.

Kuester, F. (2015). National cycling policies, European Cyclists' Federation, verkkosivu. Saatavissa (viitattu 5.3.2016): <https://ecf.com/what-we-do/cycling-all-policies/national-cycling-policies>.

Laitinen, J. (2015). Pyöräilyn suosio kasvaa "räjähdysmäisesti" Helsingissä, Helsingin Sanomat, verkkosivu. Saatavissa (viitattu 5.6.2016): <http://www.hs.fi/kaupunki/a1425298721041>.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2011). Kävelyn ja pyöräilyn valtakunnallinen strategia 2020, Ohjelmia ja strategioita 4/2011, Liikenne- ja viestintäministeriö, Helsinki, 29 s. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-234-6>.

Liikennevirasto (2011). Liikenneväylien hankearvioinnin yleisohje, Liikenneviraston ohjeita 14/2011, Liikennevirasto, Helsinki, s. 18. Saatavissa: http://www2.liikennevirasto.fi/julkaisut/pdf3/lo_2011-14_liikennevaylien_hankearvioinnin_web.pdf.

Liikennevirasto (2012). Pyöräilyn ja kävelyn valtakunnallinen toimenpidesuunnitelma 2020, Liikenneviraston suunnitelmia 2/2012, Liikenneviraston liikennesuunnitteluosasto, Helsinki, 71 s. Saatavissa: http://www2.liikennevirasto.fi/julkaisut/pdf3/ls_2012-02_kavelyn_ja_pyorailyn_web.pdf.

Liikennevirasto (2016). Henkilöliikennetutkimusaineisto 1998–2011, verkkosivu. Saatavissa (viitattu 5.6.2016): http://www.liikennevirasto.fi/tilastot/henkiloliikennetutkimus#.Vr9IX_mLS70.

Maankäyttö- ja rakennuslaki (1999). 5.2.1999/132. Saatavissa: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>.

Mommo, P. (2015). Pyöräilyn suosio jatkaa huimaa kasvua, Yle, verkkosivu. Saatavissa (viitattu 5.6.2016): http://yle.fi/uutiset/pyorailyn_suosio_jatkaa_huimaa_kasvua/8240009.

Oulun kaupunki (2017). Kuntaliitos, verkkosivu. Saatavissa (viitattu 6.1.2017): <http://www.ouka.fi/kuntaliitos>.

Oulun seudun kevytliikennestrategia ja palvelutasosuunnitelma (2007). 52 s. + liitt. 28 s. Saatavissa: http://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=2031d752-1711-4af3-b783-648c87c5168f&groupId=173371.

Pasanen, T. (2013). Pyöräliikenteen kehittäminen kuntatasolla – case Vantaa, Diplomityö, ss. 92–98. Saatavissa: https://aaltodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/11440/master_pasanen_teppo_2013.pdf.

Pyöräilyn edistämishjelma 2013–2024 (2013). Espoon kaupunkisuunnittelukeskus, Espoo, 75 s. Saatavissa: <http://www.espoo.fi/download/noname/%7BF59725E8-7499-4F8C-951B-E956DACACCCC%7D/40763>.

Tampereen kaupunkiseudun liikennejärjestelmätyöryhmä (2012). Tampereen kaupunkiseudun kävelyn ja pyöräilyn kehittämisohjelma, Tampereen kaupunkiseudun kuntayhtymä, Tampere, 57 s. Saatavissa: http://www.tampere.fi/liitteet/t/69w21D6Xk/Tampereenkaupunkiseudunkaavelynjapyorailyn_kehittamisohjelma.pdf.

Vaismaa, K. (2014). Aloittelijasta mestariksi - Pyöräilyn kasvuun vaikuttavat toimenpiteet eurooppalaisissa kaupungeissa, väitöskirja, Tampereen teknillinen yliopisto, julkaisu 1205, 326 s. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-15-3286-3>.